

EUにおける介護労働者の養成

岡 伸一

(明治学院大学教授)

高齢社会は欧州でも各国に共通する問題であり、介護労働者の養成は多様な形で進められている。介護労働に限らず、人材の養成は基本的には各国における問題であり、EUが直接介護労働者を養成しているわけではない。しかし、EUは加盟各国に影響力を持つ政策展開も行っている。本稿では欧州全般における介護労働者の養成を労働者の国境を越えた移動と言う視点を中心に概観していこう。

1. 介護労働者のニーズ拡大

欧州と言っても、北欧、南欧、西欧、東欧ではかなり格差がある。高齢者福祉や障害者福祉の状況だけでなく、社会保障制度全般や労働市場、経済情勢に関してもかなりの違いがある。ただし、人口の少子高齢化が進行しており、介護を必要とする高齢者の比率は高まり、逆に、介護の担い手は不足気味なことは、どの国々でも共通して言えることである。従って、介護労働者のニーズは拡大の一途にある。

近年、オランダやドイツのように介護保険制度を導入した国や、フランスや北欧諸国のように基本的に税方式の介護サービスを展開する国々と方法は多様であるが、介護労働者を通じて介護サービスが益々大量に供給されようとしていることには変わりはない。

北欧や西欧に典型的なように施設入所型の介護施設が充実した国もあれば、特に南欧や東欧では、伝統的に家族介護やボランティアが在宅を中心に介護することが一般的である地域もある。国によっては、また、地域によ

っては、公的な介護施設はまだ一般的でなかったり、介護労働者もかなり不足している状況にある場合が多い。各国国内の格差も大きい。都市部と農村部では状況は一変する。これらの国々では、政府の財政難からも一挙に公的高齢者施設を増やしていくことは困難であり、在宅介護の支援を強化しつつある。介護労働者の組織化も重要な課題である。

東欧諸国にあっては、EUに加盟して労働市場は一変した。労働移動が自由化され、他の加盟国に出ていく労働者が急増し、逆に、他の加盟国から入ってくる外国人も急増した。多様な職種にわたって国内の不足を補うために外国人を受け入れた。労働条件も急速に変更を余儀なくされた。つまり、熟練労働者の国外流出を防ぐために、賃金をはじめ労働条件が改善された。

基本的には、特定職種の人材の養成は各国政府の自治の下にある。各国政府が国内の当該労働市場の状況に応じて、人材の養成を遂行していく。しかし、欧州においては、もう一つ重要な側面がある。介護労働者に限らないことであるが、労働者の自由移動が保障されていることである。例えば、介護労働の人材が不足する場合、時間をかけて国内で養成するだけでなく、欧州全体から人材を広く確保することが可能とされている。

国によっては、EU加盟国域内に限らず、アフリカやアジアの国々から広く人材の受け入れを進めている場合もある。EUは域内の範疇に政策対象が多くの場合限定され、域外の第三国との関係は基本的には各国の自治に委ね

られる。いずれにせよ、外国人労働者の場合、出身国である程度キャリアを積んでいる人材であれば、即戦力となる。また、経験を問わない場合であれば、人材はほとんど無尽蔵にいつでも、いくらでも確保することができる。

2. 介護労働者の養成の現状

介護労働の分野は欧州でも注目されている。長引く経済不況の中にあって、数少ない成長部門である。高齢社会の進行に伴い、介護労働は需要の高い職種である。欧州でも、介護労働は一般に離職率が高く、高齢者も含めて比較的年齢層の高い労働者の中途採用が多く、キャリア形成も比較的未発達な分野と認識されている。また、多くの国々で「燃え尽き症候」の傾向が指摘されている。やり甲斐のある貴重な仕事ではあるが、長期勤続者が少ない。ある時点で燃え尽きて、仕事から離れてしまう介護労働者が多い。福祉先進の北欧諸国でもこの問題に対応して職業再訓練等の対策が論じられている。

特に失業率の高い国々では、失業対策の一環として失業者に介護労働の職業訓練を受けさせて、介護労働者として養成することを進めている国もある。失業対策と介護労働者不足の2つの問題を一挙に解決する妙案である。中途採用が一般的な介護労働にあっては、多様な年齢層の失業者の採用に好都合となる。イギリス、ギリシャ、フィンランド、ルーマニア等が典型的なこのケースであろう。イギリスでは、失業者を対象に6週間の介護労働研修プログラムを立ち上げ、報酬を支給しながら正規の介護労働者の養成に成功している。ルーマニアでも、失業者や介護家族等を含めた介護労働者の職業訓練を各地で展開している。

失業者だけでなく、障害者、生活保護受給者、何らかの理由によって一般の就労が困難な人等、いわゆる「社会的弱者」を広く対象に、介護労働に従事する機会に結び付けようとする活動も多くの国々で見られる。スロベニア、ブルガリア、ルーマニア、アイルランド等でもこの傾向が確認できる。福祉的な雇用の一環と言えよう。

家族による介護をどのように扱うのか、議

論のあるところである。日本でも一時期、日本の伝統的な価値観を壊すとの見解から家族の介護は介護保険の対象から除外され、無報酬のまま残された経緯があった。欧州では、家族でも報酬の対象に組み入れられている国もあれば、直接的な報酬とは別に何らかの恩恵を認める国もある。

フィンランドでは、家庭内の介護労働に対して、クレジット制度を採用した。伝統的に無報酬の家庭内の介護労働であったが、新たに家庭内での介護労働に対して税的控除を認める制度である。デンマーク等でも同様の措置がある。家族介護者が職業訓練を受けて、一般の介護労働者になっていくことも多い。

他方、不足する介護労働者の養成に関して、国内の養成組織を強化していることも顕著である。大学での高等教育にソーシャルワーク資格を創設し、介護労働者の地位向上を図っている国として、イギリス、ギリシャ等がある。比較的低賃金で社会的評価も低かった介護労働をより価値ある者に位置付けようとしている。

また、介護労働の業務内容を客観的に制度化し、管理・評価体制が整備されてきた。とかく介護労働はキャリア形成の薄い仕事とみなされてきたが、将来的には介護労働の技能を再評価し、発展的なキャリア形成を構築していこうと試みられている。家庭内の無報酬の介護労働を社会化、賃労働化するために必要な過程である。職業人として、キャリアにみあった報酬が形成されることも必要である。この点ではEUも欧州レベルの基準を設定することに積極的である。

具体的な労働条件の改善だけでなく、介護労働に関する一般市民の理解を高めることも各国で行われてきている。女性の行う仕事、肉体的・精神的にストレスの多い仕事、労働時間が不規則な仕事、パートやアルバイト、ボランティアの仕事、一人の孤立した仕事、低賃金の仕事等々、介護労働に関しては否定的なイメージが浸透している場合が多い。実際の内容を改善するとともに、そうしたイメージを払しょくし新しい魅力ある仕事にしていく努力も政策的に展開されている。

例えば、フィンランドでは、男女平等を目

指し、不足する男性介護労働者の増強に取り組んでいる。スコットランドでは、養成期間が長いとして若者に不人気であった介護労働の訓練養成期間の短縮を実現した。イギリスのウェールズでは、介護労働に特化した広報活動を強化し、学生、若者、サラリーマンを対象に就職支援を積極的に展開している。

ブルガリアでは、高齢者や障害者で自立困難でありながら自宅での生活を希望する人の介護支援を大学生や若年者のアルバイトやフレキシブルな雇用で対応している。若者にとってはちょっとした学費稼ぎとなるが、介護と異なる分野の若者に介護を体験してもらう機会となっている。

ポーランドでは、赤十字社をはじめ非政府組織が介護サービスの領域で中心的に活躍してきた。高等教育での養成課程を強化しつつ、技能向上を計画的に実施している。介護基準と認定制度を導入し、介護労働を職業として確立しようとしている。

ドイツでは、中高年齢層からの介護労働者への職業再訓練制度を強化している。高齢者自身による介護労働者の協働組合が創設される事例もある。フィンランドでは介護職の「燃え尽き症候」が顕著で、介護労働者の勤続期間が短かったことに対応して、相談、メンタルヘルス対策を講じ、労働者間のネットワーク化から職業再訓練を制度化した。

ハンガリーでは、介護労働者の組織化が進んでいる。厳格な職務規則を廃止し、代わって多数の介護労働者のローテーション化を導入し、多数の人材が参画できるように広い職務内容を形成し構造化させた。賃金を引き上げ、頻繁に教育再訓練を実施し、キャリア形成を進め、介護労働者のモチベーションが高まり、燃え尽き症候を減らすことができた。

最後に、多かれ少なかれより多くの国々で確認できるのは、外国人の介護労働者の受入れ拡大である。介護労働に限らないが、多様な職種で労働者の域内自由移動が進んできている。医師や看護師、建設労働者や農業移民等も比較的活発である。介護労働者もこれに続いている。

3. EUの労働政策

欧州全体の経済的活力を引き上げることを目標にして、域内における労働者の自由移動はEEC創設当初から政策的に進められてきた。2000年のリスボン会議後は、より積極的に労働者の自由移動が進められるようになった。5か年ごとに作成されるEUの活動計画の中で、職業的な移動と熟練開発の拡大、雇用機会に関する情報提供と透明性の改善、地理的な移動の容易化の3つが掲げられた。

具体的には、2002年より欧州労働移動ネットワーク（EURES）が整備された。求人・求職情報がEU加盟国間に加えてその他の周辺諸国も含んで、ネットワーク化された。EU域内での広い職業紹介が実践されるようになった。各種既存の職業紹介組織（日本のハローワーク等）も、加盟国出身者であれば国民と同様にサービスを提供することができる。

また、移民支援サービス（EUROPASS）が2004年に導入され、職業訓練・研修の内容に関して、労働時間を含め透明性のある枠組みを提供した。さらに、職業資格の統一を目指して欧州資格フレームワーク（EFQ）が立ち上げられた。これまで長らく、職業資格は国内完結的な性格が強かったため、外国人を排除しやすい傾向を持っていた。職業資格が共通する基準で認定されることで、職業能力や職業資格が共有されることになり、労働者の移動は一層促進されることになった。

他方、不況下で長く移民の受け入れに制限的であった欧州にあって、高度技術者の選択的な移民の受入れの方針が示された。専門性を有する人材は外国人からも積極的に受け入れていこうとするもので、手続きの簡素化、滞在許可と労働許可の一体化、雇用契約、給与水準、専門資格等に関して最低基準を各国で設定して受入れをはかるものであった。2007年、高度技術者の受入れに関する「指令」が採択された。各国に温度差はあるが、必要な高度人材は受け入れ拡大していく流れがある。

こうしたEUの政策も反映して、欧州全般に外国人人口は拡大した。2001年から2011年までの10年間での、各国の総人口に占める外国人人口比率の変化を見てみよう。ルクセンブ

ルクは32.8%から42.1%へ、スペインは6.4%から14.6%へ、イギリスでは8.2%から12.0%へ、フランスでは10.5%から11.6%へ、イタリアでは3.9%から9.0%へ、スウェーデンでは11.6%から15.1%へ、ハンガリーでは2.9%から4.7%へ、アイルランドでは9.2%から16.8%へ、経済危機にあったギリシャで減少した以外のほとんどの加盟国で外国人人口比率は増加傾向にある。そして、介護労働者は雇用拡大の益々大きな部分を占めていると言われる。

4. 外国人介護労働者の受入れ

外国人の受入れに関しては、EU加盟国間の労働者の自由移動と言う側面だけでなく、欧州以外の国々からの外国人の受入れも進展しつつある。EU域外の国々からの労働者の受入れに関しては、EUは積極的に関与しておらず、概ね各国の自治に委ねられる。各国は国内のニーズに応じて、外国人労働者の受け入れを決めている。

そんな中で注目されるのが、イタリアとギリシャである。まず、イタリアでは介護はこれまで公的福祉施設が不十分であり、伝統的に家族介護が一般的であった。近年、核家族化の進行もあって急速に介護の担い手不足に陥った。その解決策として外国人労働者の介護が一挙に進展した。家庭内の介護労働者は外国人が圧倒的多数となっている。1991年にイタリアにおける家庭介護労働者のうち外国人は16.5%であったが、2003年には83.3%で490,678人いたとされ、その後も増加傾向にある。特徴的なのは、要介護度の高い高齢者の外国人家庭介護労働者の利用度が高いことである。

2003年には、ルーマニア、チュニジア、ラテンアメリカ諸国において、イタリア政府は介護労働の職業訓練を実施して、そこに参加して成績良好な労働者をイタリアへの移民として受け入れるプログラムを開始した。つまり、イタリア側が移民送出国まで出て行ってリクルート活動を行っている次第である。特に北イタリアの都市で、このプログラムが多く採用されている。

ギリシャでも、広く外国人の介護労働者を受け入れている。特に、バルカン半島の国々、

東ヨーロッパ、アフリカ大陸から移民、難民としてやってくる労働者を対象に、受入れには寛容であった。外国人の社会統合には、言語が重要である。ギリシャ語は欧州にあっても馴染みが少ない言語である。移民対策の一環として、ギリシャ語の語学教育と職業訓練や統合化政策と組み合わせている。出身国で職務経験がある外国人が、言語の障害によって高く評価されないことが多く、言語を含めた職業訓練は外国人の地位向上にも役に立っている。

5. 小括

介護労働の分野は欧州でも激動の時期を迎えている。将来に雇用増が見込まれる数少ない成長部門である。欧州全体では、まだ介護労働職は成熟しておらず、今後も拡大が期待される。介護労働は外国人が比較的入りやすい職種と思われるため、今後も外国人介護労働者が増えていくことは想像に難くない。欧州レベルの活動が展開されるごとに介護労働者の国際移動も活発化する構図はかわらないであろう。東欧諸国からの西への移動は介護労働に関してもしばらく続くものと思われる。欧州域内に限らず、世界中からより多くの移民が介護労働者として欧州に受け入れられていくことは確かであろう。医療部門では欧州以外からも既に多くの外国人が世界中から欧州に移住しており、今後は介護労働者も同様の動きを経ることになるだろう。

【参考文献】

European Commission, "Filling the gap in long-term professional care through systematic policies", 2013.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, "Employment in Social care in Europe", 2006.

岡伸一「EUにおける医療従事者・介護労働者の養成と就業」国立社会保障人口問題研究所『季刊社会保障研究』45巻3号、2009年、249-257頁